

El Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP)

CATHERINE PAOLA
RODRÍGUEZ MANRIQUE

RESUMEN

Este artículo presenta una sistematización de las características más relevantes del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente implementado por el Ministerio de Educación del Perú desde 2007 para los docentes de educación básica. Para ello, se introducen algunos hitos previos a dicho Programa a manera de antecedentes, y luego se describen los lineamientos políticos, económicos y pedagógicos, así como evaluativos, del Programa materia de estudio.

Palabras clave: capacitación, formación permanente, docentes, programas nacionales de capacitación.

ABSTRACT

This article describes the main characteristics of the Teacher Training National Program that is leading by the Peruvian government since 2007 addresses to basic education teachers. Previous public training programs to teachers have mentioned as backgrounds of the present Program. In addition the author focuses on the political, pedagogy, economics, and assessment dimensions of the Program.

Key words: training, teacher training, teacher, training national programs.

En nuestro país, la capacitación de los docentes de Educación Básica Regular representa un eje político de interés público que está promoviendo un cambio en el desarrollo de la gestión educativa nacional. Las nuevas dinámicas hacia la búsqueda de calidad educativa constituyen un objetivo relevante para el Ministerio de Educación del Perú (MED). Por tanto, el Estado peruano ha ido gestionando procesos de evaluación y estrategias de formación para los docentes de Educación Básica Regular que ameritan un análisis exhaustivo.

Con ese objetivo, en 2007 se creó el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP), dirigido a docentes de Educación Básica Regular y gestionado a través de distintos institutos superiores pedagógicos, incluyendo universidades públicas, y en 2008 se incluyó a universidades privadas (MED 2008).

En el presente artículo analizaremos los antecedentes históricos de la capacitación docente en el Perú, para luego analizar las políticas gubernamentales en torno al PRONAFCAP en los años 2007 y 2008 y aproximarnos a una revisión de sus lineamientos políticos y pedagógicos; sus estadísticas económicas y algunos alcances sobre la política evaluativa del programa de capacitación.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Una de las referencias de capacitación docente que marcó un hito es lo ocurrido en el año 1972, durante el gobierno militar de las fuerzas armadas del general Juan Velasco Alvarado. Esta capacitación perteneció al marco de la reconocida Reforma Educativa Peruana y comenzó con el diagnóstico registrado en el Informe General de la Educación, elaborado por la Comisión Especial, cuyos resultados apuntaron hacia el perfil de un docente excesivamente intelectual, memorista, no creativo ni reflexivo, apolítico, que desconocía la realidad nacional, sin sensibilidad social e individualista (Sánchez Moreno 2005).

Las instituciones y áreas encargadas de dicha capacitación fueron la Dirección General Normativa, el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo de la Educación (INIDE), la Dirección Zonal, y los Núcleos Educativos Comunes (NEC). A través de ellos, se involucró a los docentes en la elaboración de diagnósticos de la realidad educativa y de su quehacer cotidiano.

Para Sánchez Moreno (2005) existió resistencia al cambio, ya que fue un momento histórico del movimiento sindical intenso, reconocido en la figura del Sindicato Único de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP). Sin embargo, hubo resultados dentro del discurso cultural y de interpretación de

la realidad e influencia de personalidades promotoras de los enfoques sociocríticos, como el de Paulo Freire.

En 1982 se promovió el Programa Nacional de Revisión y Experimentación de los Programas de Estudio en Educación Inicial, Primaria y Secundaria, para lo cual se convocó a docentes de once departamentos del país que fueron capacitados. En ese periodo surgieron los Programas no Escolarizados de Educación Inicial (PRONOEI), que buscaron mejorar e incentivar los aprendizajes en los niños de tres a cinco años, pero que no lograron cubrir el objetivo, ya que estos procesos estaban a cargo de personal poco instruido y sin formación pedagógica.

A finales de la década de 1980, la formación docente se encontraba en crisis y se hizo necesario entrar en una etapa de capacitación para desarrollar la formación profesional. Lamentablemente, el sistema de intervención fue la denominada «capacitación en cascada», que no tuvo los resultados esperados, pues el docente solo era un trasmisor del conocimiento adquirido en los talleres.

A comienzos de la década de 1990, y a puertas de nuevas tendencias educativas internacionales, se dio un salto hacia la modernidad. Aparecieron nuevos enfoques y paradigmas donde el rol del docente aparecía como un facilitador del aprendizaje y la gestión educativa se encontraba en busca de un nuevo perfil de director.

Durante ese periodo, las ideas pedagógicas marcaban un cambio sustancial dentro de las políticas educativas de América Latina. Así, es relevante señalar la importancia que tuvieron foros educativos internacionales como los de Jomtien y Dakar. Estas conferencias fueron convocadas por Unesco, Unicef, BM y el PNUD, y señalan la relevancia de una educación para todos, inclusiva, democrática e intercultural.

Las investigaciones de la década de 1990 también reflejan que el escenario educativo estaba en un tránsito hacia un nuevo enfoque de la Pedagogía, el cual implementa nuevas corrientes contemporáneas con postulados como el aprendizaje como proceso activo y social. Tiene influencia teórica de Piaget, Vigotsky, Ausubel, Novak y Norman, entre otros.

Durante el año 1993 se efectuaron dos grandes diagnósticos en el plano educativo nacional: el *Diagnóstico de la educación primaria* y el documento *Perú, calidad, eficiencia y equidad: los desafíos de la educación primaria*. Sus resultados y análisis señalan la situación real de la educación, donde se ponen en evidencia carencias en la formación pedagógica de los docentes y en sus actitudes frente a la profesión. Así, el 87% manifestó haber sido formado con

un currículo desactualizado, y hay deficiencias como el ausentismo, la percepción de la docencia como profesión de segunda categoría, la falta de una sólida preparación pedagógica, las tensiones en la organización educativa, la excesiva carga docente, el inadecuado uso del tiempo, la falta de material didáctico, la carencia de incentivos para capacitación, la insatisfacción por los eventos de capacitación desarrollados por las universidades, y la incapacidad económica para asumir los costos de profesionalización, perfeccionamiento y especialización, entre los principales (Sánchez Moreno 2005).

Como resultado de este diagnóstico, y al reconocer la situación real del Sistema Educativo, el Estado peruano se vio en la necesidad de implementar el Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD), que busca orientar la profesión docente empezando por la educación inicial y por primer y segundo grado de primaria. Posteriormente se amplió a los demás grados educativos de la Educación Básica Regular. Este programa nació en el año 1995 y terminó a mediados de 2001; formaba parte del proyecto especial de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (MECEP).

El objetivo del PLANCAD fue:

mejorar la calidad del trabajo técnico-pedagógico de directores y docentes de las escuelas primarias públicas, a través de una capacitación inicial, permanente, diversificada y regionalizada, que incida en el manejo de métodos, técnicas y recursos que optimicen la utilización del tiempo, la participación activa del niño en su propio aprendizaje y el uso de la evaluación formativa y diferencial (MED, citado por Sánchez Moreno 2005: 15).

Un estudio de Cuenca (2003) señala que el programa de capacitación pertenecía a la Unidad de Capacitación Docente (UCAD). El proceso de capacitación se impartía por entes ejecutores que realizaban talleres y visitas de reforzamiento y seguimiento en el aula. Abarcaba en total 152 horas de capacitación anual.

Este programa se organizó en dos etapas: la planificación y la ejecución. La primera se orienta:

[...] a la invitación pública para ejecutar acciones de capacitación, el diseño de la convocatoria pública, el proceso de evaluación y selección de instituciones, la elaboración de material de capacitación, el diseño de seminarios con los entes ejecutores seminarios de información, los talleres de capacitación docente, las visitas de reforzamiento y seguimiento, y los seminarios de evaluación (Cuenca 2003: 66-70).

Para Castillo de Trelles (2002), en la fase de ejecución se organizan los sistemas de información, seminarios de información, talleres de capacitación docente, visitas a aulas, reuniones de núcleos de reforzamiento, seguimiento, y seminarios de evaluación.

Asimismo, fue innovador dentro del marco de este programa la implementación de una fase de monitoreo y evaluación, inexistente en anteriores capacitaciones orientadas desde el Estado. En ambos procesos hay un marcado interés por observar todas las fases de implementación, para replantear o mantener acciones y decisiones posteriores. Se busca controlar el desempeño de los entes ejecutores, desde su contratación hasta la ejecución del programa.

La tarea de llevar a cabo este proceso de gestión recayó en la Coordinación Nacional (PLANCAD), conformada por el equipo de monitoreo y evaluación, el equipo técnico pedagógico y los órganos desconcentrados del Ministerio de Educación (Castillo de Trelles 2002: 26).

Para Cuenca (2003), los factores positivos del PLANCAD que influyeron en el éxito de su intervención fueron el contexto nacional e internacional de cambios en educación, disposición, interés y necesidad de los docentes por capacitarse, la disposición en el trabajo de los EE (entes ejecutores) y ETN (equipo técnico nacional), y la participación de la cooperación internacional. Entre los factores que dificultaron la implementación del PLANCAD se encuentran la descoordinación en el interior del Ministerio de Educación, la inmadurez institucional de los órganos intermedios, la resistencia al cambio del Magisterio Nacional y la ausencia de un marco legal pertinente.

Cuadro 1. Comparación de sistemas de capacitación

Sistema tradicional de capacitación	Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD)
Conducción vertical desde la sede central del Ministerio de Educación a través de sus órganos desconcentrados.	El Ministerio de Educación es un ente gestor y normativo de acciones de capacitación descentralizadas y regionalizadas.
El Ministerio de Educación planifica y ejecuta directamente los programas de capacitación a docentes.	El Ministerio de Educación convoca públicamente la participación de instituciones educativas de la sociedad civil para estructurar, ejecutar y evaluar programas de capacitación diversificados y regionalizados en el corto plazo.

Sistema tradicional de capacitación	Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD)
El Ministerio de Educación no considera la participación de los centros educativos en la capacitación de sus docentes.	Los centros educativos asumen, en el Ministerio de Educación y a largo plazo, responsabilidades directas para estructurar sus programas de capacitación, solicitar el apoyo financiero correspondiente, contratar apoyos técnicos y académicos, y organizar los eventos de capacitación para sus cuerpos docentes.
Certificación de asistencia.	Certificación y calificación de los aprendizajes efectivos.
Conferencias y clases eminentemente teóricas.	Talleres, reuniones de núcleos de interaprendizaje, actividades de demostración con los alumnos, visitas de aula.
Sin aplicación en el sistema escalafonario.	Sugerencia para modernizar el escalafón magisterial mediante honorarios profesionales que respondan a grados académicos, capacitaciones sistemáticas y calificadas, innovaciones y demás.
Capacitaciones politizadas	Capacitaciones eminentemente técnico-pedagógicas.
Capacitaciones sin posibilidad de ser evaluadas en el corto plazo	Capacitaciones estructuradas a través de indicadores de logro, en relación con actividades y cronogramas previamente establecidos.
Sin monitoreo ni seguimiento sostenible.	Con sistemas de evaluación y monitoreo permanente de los docentes en el aula a través de las instituciones evaluadas y contratadas, de los especialistas de los órganos desconcertados y del equipo técnico nacional.
Capacitaciones con objetivos relacionados solamente con políticas educativas.	Capacitaciones dirigidas a mejorar la calidad del trabajo del docente en el aula y de los directores en la gestión educativa de sus centros educativos.
Capacitaciones descontextualizadas.	Capacitaciones dirigidas a los docentes en cada uno de sus contextos socioculturales, con relación a sus especiales intereses, problemas y necesidades.
Capacitaciones concentradas, dirigidas a informar masivamente a quinientos o más docentes acerca de temas conceptuales.	Capacitaciones desarrolladas en forma desconcentrada, en talleres con no más de treinta participantes por aula, en reuniones de núcleos de diez docentes de áreas geográficas cercanas, visitas en aulas, desarrollo de actividades de aprendizaje, de demostración, simuladas y modelo.

Fuente: Tomado de Castillo de Trelles (2002: 16).

Como se señala en el cuadro, se pueden reconocer los cambios que surgieron en los sistemas de capacitación a partir de la aplicación del PLANCAD, en el cual se plantea un proceso más participativo —evaluando los aprendizajes y aplicando la teoría fundamentalmente en talleres—, orientado a la mejora del escalafón magisterial y apoyado en los procesos de evaluación.

EL PROGRAMA NACIONAL DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN PERMANENTE

En el siguiente apartado analizaremos los fundamentos políticos y pedagógicos, así como estadísticas económicas y aspectos relacionados con la evaluación del PRONAFCAP, durante los años 2007 y 2008.

Lineamientos políticos del PRONAFCAP

El PRONAFCAP nace en noviembre de 2006 como un programa nacional. En enero de 2007 se realiza la evaluación censal, y en febrero, por Decreto Supremo 007-2007-ED, se inicia de manera formal con la finalidad de: «[...] organizar y desarrollar, a favor de los profesores en servicio, actividades de actualización, capacitación y especialización. Dichas actividades deben responder a las exigencias de aprendizaje de los estudiantes y de la comunidad o a la gestión de la institución educativa y a las necesidades reales de capacitación de los profesores» (MED 2008: 2).

Las actividades de este programa son normadas por el Ministerio de Educación dentro de un Sistema de Formación Continua, que también las organiza y gestiona en coordinación con otras instancias de gestión educativa descentralizada, o por las instituciones educativas, respetando la política nacional, regional y local de formación continua (MED 2008).

Más expresamente, los objetivos del Ministerio radican en:

Normar y orientar las acciones de capacitación dirigidas a mejorar las capacidades, conocimientos, actitudes y valores para el desempeño de los docentes de Educación Básica Regular en función de sus demandas educativas y las de su respectivo contexto sociocultural y económico-productivo, haciendo énfasis en el desarrollo de sus capacidades comunicativas, capacidades lógico matemáticas, dominio de la especialidad académica y del currículo escolar según nivel (MED 2008: 2).

El PRONAFCAP está bajo la responsabilidad de la Dirección General de Educación Superior Pedagógica - DESP, dependiente de la Dirección Nacional de Educación Superior y Técnico Profesional del Ministerio de Educación del Perú.

Para ejecutar el Programa en 2008, fue preciso contratar universidades o instituciones de educación superior públicas o privadas, con experiencia en formación o capacitación docente, para asumir la responsabilidad de la capacitación de los docentes en los ámbitos seleccionados.

Las instituciones comprometidas con el programa debían tener en cuenta los resultados de la Evaluación Censal Docente y las normas legales vigentes. Asimismo, debían cumplir las siguientes acciones:

1. Participar en reuniones convocadas por la DESP.
 2. Elaborar el Plan de Capacitación, en el marco del Programa.
 3. Ejecutar el Plan de Capacitación (implementación y ejecución de los cursos, monitoreo y asesoría, evaluación de los participantes, certificación de los participantes).
 4. Ofrecer prestaciones complementarias.
 5. Evaluar el Plan de Capacitación.
 6. Presentar informes de ejecución del Programa.
 7. Ingresar información a la Base de Datos del Programa.
- (MED 2008: 4)

El proceso de capacitación docente en secundaria de 2008 tuvo una duración de 250 horas cronológicas (por cada participante), distribuidas en un periodo de seis meses aproximadamente, de la siguiente forma:

Cuadro 2. Modelo de capacitación nivel secundario EBR

CURSOS / ACTIVIDADES	Grupo B (0-1)		Grupo A (2-3)	
Comunicación	50 h	7%	36 h	60%
Lógico matemática	76 h		72 h	
Especialidad académica	36 h presenciales 30 h a distancia	20%	44 h presenciales 10 h a distancia	30%
Currículo escolar	18 h	10%	18 h	10%
TOTAL	180 h	100%	180 h	100%
Monitoreo y asesoría del desempeño docente, con relación a los contenidos desarrollados en los cursos	40 horas (20 al docente y 20 al equipo docente de la Institución Educativa.)			

Nota:

- Grupo A: correspondiente a los participantes que obtuvieron mayor porcentaje de aprobación en el resultado del examen de evaluación censal del Ministerio de Educación.

- Grupo B: correspondiente a los participantes que obtuvieron menor porcentaje de aprobación en el resultado del examen de evaluación censal del Ministerio de Educación.

Fuente: Tomado de Orihuela (2008: 32)

Entre las estrategias que las instituciones debían usar para el aprovechamiento del proceso de capacitación, se programaron cursos presenciales y a distancia, monitoreo y asesoría al participante y a la institución educativa.

Asimismo, la institución encargada de la capacitación debía encargarse de la elaboración de los materiales (incluyendo la capacitación a distancia) y brindar los recursos bibliográficos y de tecnología de la información y la comunicación (TIC). Igualmente, debía ser coherente con los lineamientos pedagógicos del Ministerio de Educación.

La evaluación tuvo dos modalidades de aplicación: la evaluación de participantes (se debe elaborar una *matriz de evaluación* y a partir de ella formular y aplicar los instrumentos para identificar cualitativa y cuantitativamente los niveles de logro alcanzados en el proceso de capacitación) y la evaluación del plan de capacitación. El monitoreo y asesoría se aplicaron a los docentes de aula (treinta horas), y el monitoreo al equipo de la institución educativa (veinte horas).

Como resultado de la evaluación de los participantes, cada alumno fue certificado, lo cual garantizaba su asistencia al 100% de horas de monitoreo y asesoría, al 90% de horas de los cursos, y una nota de 12 como mínimo en su promedio final.

En el caso de la evaluación del plan de capacitación a escala institucional, las entidades educativas encargadas del proceso de formación tenían la obligación de construir su propio plan de la matriz propuesta para realizar los ajustes necesarios oportunamente. Asimismo, tenían que presentar un informe final técnico pedagógico elaborado por el jefe del Proyecto, el coordinador académico y el equipo, de acuerdo con los formatos proporcionados por la Dirección de Educación Superior Pedagógica.

Lineamientos pedagógicos del PRONAFCAP

La finalidad pedagógica del Programa es la promoción de un perfil de docente que fortalezca el conocimiento y gestión del currículo escolar, planteando alternativas para resolver diversas situaciones relacionadas con los estudiantes y el contexto.

Los lineamientos pedagógicos y de gestión del PRONAFCAP se encuentran señalados en los Términos de Referencia para la contratación de universidades e instituciones de educación superior públicas o privadas para la ejecución del Programa, dirigidos a docentes de Educación Básica Regular. Este documento tiene por finalidad orientar a las instituciones capacitadoras, normando su gestión; en él se indican los objetivos del PRONAFCAP y se describe el servicio, las acciones a ejecutar, la conformación del equipo institucional, las funciones y responsabilidades, los requisitos para postular al proceso de capacitación y los criterios de evaluación.

Entre los logros de aprendizaje que el Programa pretende se encuentra planificar, ejecutar y evaluar procesos pedagógicos pertinentes a las características y necesidades de los estudiantes y el contexto, en el marco del Diseño Curricular Nacional 2009.

El Ministerio de Educación entiende por componente al conjunto de elementos, ámbitos y metas de atención que abarcarán los Términos de Referencia. Los componentes, logros de aprendizaje, contenidos e indicadores intentan promover el desarrollo de ciertas capacidades en Comunicación, Lógico Matemática, estrategias de cada especialidad y manejo del currículo escolar por los docentes participantes. Asimismo, de manera transversal, se desarrolla la comprensión lectora, la formación ética y la educación inclusiva (MED 2008: 6).

Los componentes que el Programa contempla son: Comunicación, Lógico Matemática, especialidad académica y currículo escolar. A continuación presentamos los objetivos de cada componente en los tres niveles de formación, incluyendo sus ejes transversales:

Cuadro 3. Componentes y logros de aprendizaje de la capacitación Educación Básica Regular - niveles de educación inicial, primaria y secundaria

<i>Componentes y logros de aprendizaje</i>	<i>Ejes transversales</i>
<p>COMUNICACIÓN Expresa y comprende diversos textos escritos, identificando ideas principales y secundarias, relacionando e integrando la información, y definiendo el propósito y contenido del texto.</p>	<p>COMPRESIÓN LECTORA</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Comprensión literal ▪ Comprensión inferencial ▪ Comprensión crítica <p>EDUCACIÓN INCLUSIVA</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Educación inclusiva, interculturalidad, identidad y pertenencia a su comunidad <p>FORMACIÓN ÉTICA Y VALORES</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La ética en el contexto del desarrollo humano: emociones morales, comportamiento ético, razonamiento moral, identidad moral; equidad de género
<p>LÓGICO MATEMÁTICA Resuelve situaciones problemáticas aplicando conceptos y procedimientos matemáticos y comunica los resultados a través de distintas formas de representación.</p>	
<p>ESPECIALIDAD ACADÉMICA Maneja el sustento teórico práctico de los componentes temáticos de las áreas curriculares de su especialidad académica, de nivel o ciclo.</p>	
<p>CURRÍCULO ESCOLAR Planifica, ejecuta y evalúa procesos pedagógicos pertinentes a las características y necesidades de los estudiantes y el contexto.</p>	

Fuente: Tomado del MED (2008: 33-34).

En particular, el enfoque del componente currículo escolar implica:

- Articular con los contenidos propuestos en el componente diseño curricular aspectos específicos relativos a la modalidad, nivel y especialidad académica.
- Respetar las diferencias entre niveles educativos y características de las áreas curriculares y los principios de interculturalidad e inclusión.
- Desarrollar contenidos tomando en cuenta el saber pedagógico que el docente posee y que es necesario vincular con los procesos de investigación y práctica en el aula de manera consciente, crítica y propositiva (MED 2009: 2).

Para la ejecución del currículo se identificaron las fortalezas y deficiencias del capacitado y se aplicaron asesorías críticas planificadas. Tanto el monitoreo como la asesoría del estudiante se asumieron como un ámbito de reflexión y diagnóstico del dominio de cada especialidad en materia curricular y de la metodología de cada docente a aplicar en sus sesiones escolares, en el marco de los conocimientos adquiridos en los cursos.

La evaluación de los contenidos de los componentes curriculares persiste como un proceso que guarda una relación importante con la práctica docente y el marco teórico. Todo lo enseñado en los cursos debía tener coherencia para que el docente pudiese aplicarlo en sus clases.

La metodología del PRONAFCAP debía enmarcarse dentro del enfoque reflexivo-crítico, desarrollando procesos de investigación-acción-participativa, tomando como punto de partida la práctica de los mismos docentes y reconociéndolos como profesionales con experiencia y saberes previos, capaces de realizar propuestas y con la valiosa oportunidad de aplicarlas y evaluarlas. Asimismo, tiene en cuenta que el aprendizaje de los adultos se potencia cuando los contenidos se desarrollan sobre la base de problemas reales, los estilos de aprendizaje y las diversas formas de adaptación a los procesos de cambio y distribución del tiempo (MED 2009: 8).

El tiempo asignado a las sesiones teóricas y prácticas fue de 50% del total de horas del componente en cada caso. Se propuso que los criterios de la evaluación, para el caso del componente de diseño curricular del PRONAFCAP (MED 2009:10-12), estuviesen sujetos a:

- Los resultados esperados, con énfasis en la evaluación formativa.
- Los ajustes que el capacitador, en su propio diseño de sesiones, realice sobre las estrategias y recursos empleados.
- Las propuestas de innovación que el o los docentes planteen.

- El diseño o mejoramiento de las unidades didácticas.
- El diseño de estrategias e instrumentos de evaluación pertinentes al desarrollo de las capacidades previstas.
- Las propuestas en beneficio de su institución y su contexto.

Estos criterios nos muestran un énfasis por reconocer los aprendizajes logrados en el componente *currículo escolar*, y deben enfocarse en promover docentes autónomos, que cuenten con las herramientas necesarias para el diseño de estrategias didácticas y su mejoramiento y con el conocimiento necesario para el diseño e implementación del proceso de evaluación, así como comprometidos en el proyecto curricular de su institución.

Con respecto a la ejecución curricular, el Ministerio de Educación propuso la evaluación del avance de los docentes teniendo en cuenta lo siguiente:

- Uso de diversas técnicas e instrumentos para realizar la valoración y asesoría personalizada que realmente el proceso de aprendizaje de cada docente.
- Cambios evidenciados por los docentes recogidos y registrados por los formadores en las acciones de monitoreo y asesoría (MED 2009: 13).

Así, podemos reconocer el interés del Ministerio de Educación en el seguimiento y monitoreo de los asistentes, con el fin de identificar los logros obtenidos con la pertinencia requerida para cubrir la finalidad del componente curricular.

Estadísticas técnicas y económicas del PRONAFCAP durante los años 2007 y 2008

Según Orihuela (2008), el 100% del presupuesto anual del Programa corresponde a gastos corrientes; así, el presupuesto de 2007 creció aproximadamente 50% en el año 2008.

Cuadro 4. Clasificación de gastos del PRONAFCAP

Año	Gastos corrientes	Gastos capital	TOTAL
2007	126 324 411	116 200	126 440 611
2008	182 831 257	352 085	183 183 342
2007-2008	309 155 668	468 285	309 623 .953

Fuente: Tomado de Orihuela (2008: 23).

Es importante conocer el destino de los gastos públicos del PRONAFCAP, para identificar los móviles de inversión del Ministerio de Educación. En el cuadro 4 vemos que los presupuestos utilizados por el Programa registraron un incremento en la contratación de recursos humanos y la compra de bienes y servicios para el desarrollo de funciones administrativas. Por otro lado, los gastos de capital se incrementaron notoriamente, lo que indica un gasto que corresponde a los egresos e inversiones para aumentar el capital fijo o existente y orientarlo a fines productivos, como por ejemplo bienes inmuebles, etcétera.

Asimismo, según la clasificación presupuestaria, un 9,5% se destina a gastos administrativos (S/. 17,3 millones), tal como expresa el cuadro 5.

Cuadro 5. Presupuesto del PRONAFCAP por actividad o proyecto

Actividad o proyecto	2007	2008	TOTAL
Capacitación a docentes	126 440 611	120 792 364	247 232 975
Docentes de 1.º y 2.º eficaces para el logro de aprendizajes en comunicación integral y lógico matemática		25 558 960	25 558 960
Niños y niñas con competencias básicas al concluir el segundo ciclo		19 498 454	19 498 454
Gestión administrativa		17 333 564	17 333 564

Fuente: Tomado de Orihuela (2008: 23).

Este cuadro nos indica nuevos rubros incorporados en el presupuesto del programa de capacitación para el año 2008, como por ejemplo la gestión administrativa y los proyectos para el logro de aprendizajes «docentes de 1.º y 2.º» y «niños y niñas al concluir el segundo ciclo». Estas diferencias indican una distinción puramente formal, ya que las acciones del programa suelen ser las mismas que en el año 2007.

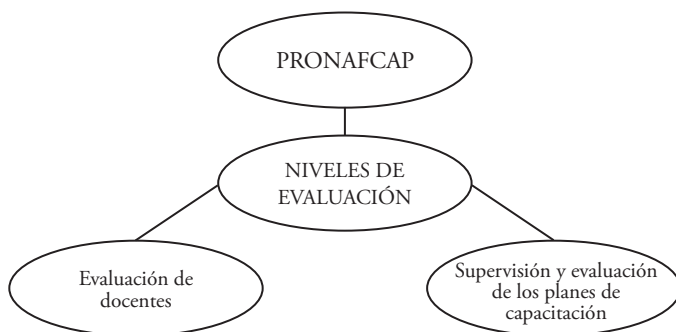
Aspectos de evaluación del PRONAFCAP

El PRONAFCAP también cumplió funciones y actividades de monitoreo y evaluación del programa. Para una mejor organización del proceso de evaluación, el PRONAFCAP se distribuyó en dos niveles, tanto de gestión como de aprendizaje, porque resulta relevante reconocer el logro de los objetivos del programa no solo en un nivel institucional sino también en lo que respecta a los asistentes.

Para el caso de la evaluación a docentes, en una primera etapa el Ministerio de Educación recogió la información acerca de los docentes participantes,

quienes se inscribieron previamente proporcionando datos como su documento nacional de identidad (DNI), institución educativa y región a la cual pertenecían. Esa información se sistematizó en una Base de Datos en la que se incluyeron los resultados de la pruebas de entrada y salida. Es relevante señalar que, luego de finalizada la capacitación, no se hizo seguimiento a los docentes para corroborar su éxito o sus limitaciones con el aprendizaje adquirido.

Gráfico 1. Niveles de evaluación del PRONAFCAP



Fuente: Elaboración propia

Asimismo, el Plan de Supervisión y Evaluación del Ministerio de Educación del Perú se encargó de supervisar el programa de capacitación llevado a cabo por la entidad educativa responsable, y además verificar el cumplimiento de lo estipulado en los Términos de Referencia (TDR) que formaron parte del plan de trabajo de cada institución educativa.

El equipo de supervisores del Ministerio de Educación es responsable de supervisar y evaluar a las instituciones de formación docente. Entre sus principales tareas figuran las siguientes (MED 2008: 17-19):

- Revisión de los informes de trabajo 1 y 2 con la finalidad de reportar el cumplimiento del servicio por las instituciones, las universidades o instituciones de educación superior públicas o privadas. Dichos informes eran el resultado de las metas programadas, los avances del programa, el diseño de los cursos, la evaluación y los resultados de los asistentes, etcétera
- Revisión de materiales de trabajo de las instituciones educativas.
- Visitas de campo a las instituciones educativas y reuniones con el equipo coordinador.

- Monitoreo y observación del aula durante el transcurso de las capacitaciones.
- Realización de entrevistas a los docentes participantes.
- Realización de entrevistas a los capacitadores.
- Realización de visitas a las instituciones educativas beneficiadas con el programa de capacitación, para entrevistar a todo el equipo institucional.

Estas tareas tenían la función principal de supervisar el desarrollo eficaz de las actividades para la conformidad del servicio prestado por la entidad educativa. Incluso el Ministerio de Educación entregó a las instituciones responsables del proceso de capacitación una matriz de evaluación para la conformidad del servicio, donde se indicaban los criterios, indicadores, instrumentos y responsables del programa (MED 2008: 29).

Para la ejecución del PRONAFCAP fue necesario realizar una evaluación censal con la finalidad de hacer un diagnóstico de la situación de los docentes que asistirían a la capacitación. Por tal motivo, en enero de 2007 se realizó la evaluación censal que determinó ciertos resultados que permitieron reconocer el nivel formativo de los asistentes. La evaluación censal arrojó los siguientes resultados:

Cuadro 6. Resultados globales de la prueba censal a docentes en 2007

Nivel de rendimiento	Comunicación	Razonamiento Lógico Matemático
NIVEL 0	32,6%	46,8%
NIVEL 1	15,9%	38,9%
NIVEL 2	27,2%	12,9%
NIVEL 3	24,3%	1,5%

Fuente: Tomado de Orihuela (2008: 46).

Los resultados de la evaluación censal muestran que, de los 162.206 docentes evaluados, el 24,3% obtuvo un puntaje de nivel 3 en Comunicación (que resulta ser el nivel óptimo) y un 1,5% el nivel 3 en Razonamiento Lógico Matemático. Resulta interesante revisar el resultado de los docentes que se ubican en un nivel menor de 1: un 32,6% en Comunicación para el nivel 0, y un 46,8% en Razonamiento Lógico Matemático en un nivel 0. Vale señalar que dicha prueba censal es la única que se ha realizado para los distintos programas de capacitación del PRONAFCAP en sus diversas versiones programadas por el Ministerio de Educación.

Asimismo, si bien reconocemos que a escala macro existe una débil formación docente, según la investigación de Orihuela (2008), no se logró ubicar la documentación donde se contemplan las necesidades específicas de los docentes en cuanto a los contenidos requeridos para diseñar el paquete de cursos que proponen los TDR. Si bien la evaluación censal ha logrado establecer una línea de base en cuanto a las limitaciones y alcances de los docentes, no ha servido de insumo para poder diseñar los ámbitos de capacitación.

Si tomamos como ejemplo el año 2007 (aún no existen cifras para el año 2008), podemos reconocer ciertos cambios favorables en los resultados de la prueba de entrada en comparación con la de salida de los docentes participantes. Sin embargo, no representan una suma positiva, ya que el rendimiento de los docentes aún sigue siendo limitado al finalizar la capacitación, con un margen de diferencia positiva de 9%. Asimismo, se debe considerar si los instrumentos de evaluación, tanto de la prueba de entrada como de salida, son similares, para así medir de manera coherente los aprendizajes de los asistentes.

Cuadro 7. Resultados de prueba de entrada y salida en Comunicación Integral para el año 2007

	Entrada	Salida	Diferencia
Inicial	23,3%	33,2%	9,9%
Primaria	20,8%	31,2%	10,3%
Secundaria	31,7%	40,0%	8,4%
TOTAL	26,3%	35,6%	9,3%

Fuente: Adaptado de Orihuela (2008: 72).

Cuadro 8. Resultados de prueba de entrada y salida en Razonamiento Lógico Matemático el año 2007

	Entrada	Salida	Diferencia
Inicial	0,5%	12,3%	11,8%
Primaria	0,6%	7,8%	7,2%
Secundaria	3,0%	14,4%	11,5%
TOTAL	1,7%	11,5%	9,7%

Fuente: Adaptado de Orihuela (2008: 72).

La sistematización de los aspectos más característicos del Programa que hemos realizado en este artículo nos permite enfatizar en la necesidad de mayores investigaciones que ayuden a descifrar los procesos de planificación,

implementación y evaluación promovidas por las instituciones superiores que funcionan como entes ejecutores de la capacitación. Así también, es preciso desarrollar investigaciones que busquen determinar los alcances y la efectividad de los aprendizajes de los participantes del programa de capacitación. Para lograr un verdadero éxito en los procesos de capacitación también es necesario realizar estudios que aporten a reconocer cómo se forma a los capacitadores. Los formadores de formadores, como los denomina Huberman, deben ser entendidos como docentes: «[...] debidamente profesionalizados, con especialización técnico-pedagógica, aptos para facilitar la formación y capacitación de adultos, concededores de la naturaleza propia del ámbito en el cual han de actuar y de sus principales líneas de investigación educativa» (2000: 121).

BIBLIOGRAFÍA

CASTILLO DE TRELLES, Carmen

2002 *El plan nacional de capacitación docente: resumen histórico del PLANCAD 1994-2000*. Lima: Ministerio de Educación.

CUENCA, Ricardo

2003 *El compromiso de la sociedad civil con la educación. La sistematización del Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD)*. Lima: Ministerio de Educación.

HUBERMAN, Susana

2000 *¿Cómo se forman los capacitadores en América Latina? Arte y saberes de la profesión*. Buenos Aires: Paidós.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE PERÚ

2008 *Términos de referencia para la contratación de Universidades e instituciones de educación superior públicas o privadas para la ejecución del programa nacional de formación y capacitación permanente dirigido a docentes de educación básica regular*. Lima: Ministerio de Educación.

2009 *Componente Diseño Curricular Nacional: aspectos generales* [diapositivas]. PRONAFCAP. Lima: Ministerio de Educación. Consulta: 3 de julio de 2009.

ORIHUELA, José Carlos (coord.)

2008 *Informe Final. Presupuesto Público Evaluado. Programa Nacional de Capacitación Permanente*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas de Perú.

SÁNCHEZ MORENO, Guillermo

2005 *De la capacitación hacia la formación en servicios de los docentes. Aportes a la política (1995-2005)*. Lima: Ministerio de Educación y PROEDUCA-GTZ.